

# REGULACIONES SOBRE EL ORIGEN Y EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO

## POLÍTICO-ELECTORAL

Así como a Gran Bretaña le corresponde el mérito de haber sido el primer país en establecer límites a los gastos de campaña de los candidatos allá por 1883, a Estados Unidos no sólo se le acredita ser pionero en establecer regulaciones (y restricciones) sobre las fuentes y los montos de las contribuciones para fines político electorales, sino además mantenerse como el caso paradigmático en cuestiones de publicidad (revelación pública) sobre el origen y el monto de este tipo de contribuciones, aunque no siempre se considere que los reportes sean realistas. En todo caso, esa tradición se inició durante las primeras décadas del siglo XX al imponer primero restricciones a las fuentes de financiamiento y posteriormente, durante la década de los 40, límites al monto de las contribuciones privadas.

En términos generales, las regulaciones y restricciones sobre el origen del financiamiento buscan suprimir aquellas contribuciones procedentes de fuentes que se consideran susceptibles de introducir influencias o presiones inadmisibles no sólo en el desarrollo de la contienda político-electoral (en los programas, tesis o propuestas de partidos o candidatos) sino además en el ejercicio de las funciones legislativas o de gobierno de quienes han resultado elegidos. Desde luego, fuera de algunas obvias excepciones (narcotráfico, crimen organizado y, en general, actividades ilícitas), la determinación de las fuentes de financiamiento consideradas inadmisibles remite a valoraciones y definiciones de carácter contextual, por lo que será a la luz de la historia, tradiciones, valores y requerimientos concretos de cada sociedad (o sistema político) como se decante y cobre sentido el proceso de toma de decisiones y regulaciones en esta materia.

Por su parte, la adopción de disposiciones legales para limitar los montos de las contribuciones trata de evitar la concentración del financiamiento en unas pocas manos, en el entendido de que entre mayor sea esa concentración mayor es el riesgo de que se genere una dependencia financiera capaz de comprometer o reducir los márgenes de autonomía de candidatos y partidos, sea en el desarrollo de la contienda o en el ejercicio de funciones legislativas o de gobierno. Es decir, se trata de impedir que los candidatos o, en su caso, los representantes elegidos, se conviertan en rehenes reales o potenciales de los intereses de las corporaciones, grupos o individuos que estén en posibilidades de hacer contribuciones significativas a las arcas partidistas o a los fondos de campaña. En suma, este tipo de medidas procuran limitar lo que se ha dado en denominar financiamiento “plutocrático” de la política. Además, pueden estimular a los partidos y candidatos a reforzar las acciones de proselitismo que les permitan no sólo ampliar su base de apoyo social sino también diversificar sus fuentes de financiamiento.

Desde luego, no se debe perder de vista que la efectividad de las disposiciones legales que buscan regular el origen y los montos de las contribuciones políticas y, más aún, la posibilidad de que cumplan con los propósitos para los que fueron concebidas, mucho tiene que ver con la implantación de los dispositivos de control (fiscalización) y sanción que les resulten consecuentes y cuya aplicación nunca está exenta de dificultades.

Ahora bien, en las última décadas y a la luz de los múltiples escándalos relativos a presuntas irregularidades o de plano a hechos delicti-

vos bien documentados que han convulsionado por igual a las democracias de viejo abolengo (Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia o Japón), que a las restauradas o emergentes (desde España hasta la mayoría de los países de América Latina), el interés por empezar a regular o revisar y ajustar las disposiciones relativas al régimen de financiamiento político-electoral ha adquirido una magnitud y trascendencia sin precedente y guarda relación directa con el renovado interés o las nuevas exigencias por evitar la afluencia e influencia de dinero ilícito, especialmente del procedente del narcotráfico o del crimen organizado, pero también de combatir la corrupción, el tráfico de influencias y las prácticas ilícitas a las que propende en mayor o menor medida la relación entre dinero y política y, más específicamente, entre dinero y elecciones, todo ello por las obvias implicaciones de este tipo de prácticas para la credibilidad y la gobernabilidad en los regímenes democráticos.

Si bien, hasta por lo menos finales de la década de 1970, el patrón general en América Latina consistió en que el grueso de las actividades partidistas y político-electorales se financiaran casi exclusivamente con fondos privados (o públicos pero asignados de manera enteramente discrecional), lo cierto es que ese financiamiento no estuvo sujeto a ningún tipo de regulación o control. Con muy pocas excepciones, el financiamiento de la política, de los partidos y de las elecciones (cualquiera que fuese su contenido, significado o trascendencia) se guiaba por dos lógicas complementarias: la carencia de un marco legal de garantías y controles y la presencia de un poder estatal (usualmente condensado en el ejecutivo) interesado en dispensar privilegios y favores, pero también coacciones y castigos, prácticamente sin ningún límite o contrapeso real.

En contraste con la tendencia dominante en algunas de las democracias desarrolladas, donde primero se empezó a regular el financiamiento privado (fuentes y monto de las contribuciones) y sólo después (y en cierto sentido frente a sus insuficiencias) se introdujo el financiamiento público directo, en los países de América Latina o bien se incorporó primero el financiamiento público directo y sólo después se reguló el privado (como en los casos de Costa

Rica y México) o bien se adoptaron de manera simultánea (Paraguay en 1990, Brasil en 1995 o Bolivia en 1997) aunque en general, con algunas décadas de retraso respecto a las democracias de otras latitudes debido a los patrones diferenciados de conformación, atributos, desarrollo y cambio de sus respectivos regímenes político-institucionales.

En esencia y para efectos de este estudio, el tratamiento de las regulaciones en esta materia, que en buena medida se refieren y llegan a asociarse erróneamente sólo con el financiamiento privado, comprende las dos vertientes fundamentales ya diferenciadas: 1. Las limitaciones respecto a las fuentes de origen de las aportaciones o contribuciones; y 2. Las limitaciones respecto al monto de las contribuciones que pueden realizar las fuentes que están permitidas.

Antes de tratar por separado las distintas regulaciones es interesante destacar que, tal como se aprecia en el cuadro 9, en tres de los 19 países examinados no existe ninguna regulación sobre las fuentes y los montos de las contribuciones. En efecto, en El Salvador, Panamá y Uruguay los contendientes están en absoluta y plena libertad de recurrir a todas las fuentes posibles (internas y externas, públicas y privadas) para solventar sus gastos ordinarios y de campaña, puesto que sus ingresos no están sujetos a regulación, restricción o límite alguno. De hecho, las únicas restricciones reales están delimitadas por los principios éticos que se auto impongan y por su capacidad de atracción o simpatía entre los potenciales donantes, con todos los riesgos que ello implica en términos del origen y legitimidad del financiamiento.

De los 16 países donde sí existen regulaciones vale la pena mencionar que Chile, Guatemala y Perú constituyen las más recientes adiciones a esta categoría. En Chile hasta antes de la ley de financiamiento aprobada en mayo de 2003, en Guatemala hasta antes de las reformas legales de abril de 2004 y en Perú hasta antes de la ley de partidos aprobada en octubre de 2003, no existían ningún tipo de regulaciones o restricciones relacionadas con las fuentes y montos del financiamiento privado.

**Cuadro núm. 9**  
**Regulaciones sobre el origen y los montos del financiamiento**

País	Fuentes prohibidas	Límites a montos
Argentina	x	x
Bolivia	x	x
Brasil	x	x
Chile	x	x
Colombia	-	x
Costa Rica	x	x
Ecuador	x	x
El Salvador	-	-
Guatemala	x	x
Honduras	x	-
México	x	x
Nicaragua	x	
Panamá	-	-
Paraguay	x	x
Perú	x	x
Puerto Rico	x	x
República Dominicana	x	-
Uruguay	-	-
Venezuela	x	-

Respecto al caso venezolano hay que puntualizar que si bien, por una parte, la Constitución Bolivariana promulgada en diciembre de 1999 modificó sustancialmente el régimen de financiamiento, hasta entonces prevaleciente, al prohibir toda forma de subsidio público a las organizaciones políticas, por la otra, dispone que la ley ha de regular lo concerniente al financiamiento y contribuciones privadas a las organizaciones políticas, preservando así el marco regulador sobre el financiamiento privado que ha imperado a lo largo de las últimas décadas. Más aún, la Ley Orgánica del Poder Electoral aprobada en noviembre de 2002 contempla entre las atribuciones del

renovado organismo depositario de la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral) las de establecer directrices vinculantes en materia de financiamiento y publicidad político electoral y la de determinar y regular todo lo relativo al financiamiento de las campañas electorales. Por lo tanto, si bien aún está pendiente que se revisen y ajusten en lo conducente la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política y la Ley de Partidos Políticos, lo cierto es que no sólo parece inequívoco el sentido de las nuevas disposiciones constitucionales y legales en cuanto a preservar un esquema regulador sobre el financiamiento privado de los partidos y las campañas, sino que resulta del todo procedente consignar las regulaciones previstas por la legislación en esta materia, en el entendido de que pueden experimentar modificaciones obligadas en un corto plazo.

En suma, el tratamiento de las regulaciones y restricciones relativas al origen y monto del financiamiento político electoral se concentra en los registros de 16 de los países considerados en este estudio, al excluir a los tres donde no existe ninguna regulación en esta materia. Lo primero que se advierte al enfocar nuestra atención en este grupo de 15 países (ver cuadro 9), es que en 11 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico) existen restricciones tanto en lo relativo a las fuentes de procedencia del financiamiento, como en lo que concierne a los montos de las aportaciones o contribuciones permitidas.

En Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela las regulaciones únicamente tienen que ver con las fuentes de origen, no así con límites a los montos de las contribuciones. En Colombia, por el contrario, se refieren exclusivamente a la imposición de límites a las contribuciones, pero no existe ninguna prohibición expresa respecto a las fuentes de financiamiento.

Por último, es conveniente destacar que más allá de su simple intencionalidad y virtudes simbólicas, el efectivo cumplimiento de estas regulaciones (restricciones) guarda estrecha relación y está condicionado a las características y capacidades del sistema de fiscalización y rendición de cuentas prevaleciente en cada uno de estos paí-

ses, es decir, sus méritos e insuficiencias no deben juzgarse *a priori*, sino a la luz de la existencia y efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas y, en su caso, de sanción por violaciones a las normas establecidas.

### RESTRICCIONES EN CUANTO A LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En primer lugar hay que subrayar que, en rigor, las restricciones o prohibiciones sobre las fuentes de financiamiento no se reducen a las de carácter privado, aunque sea usualmente ese su campo de referencia privilegiado, ya que con frecuencia comprenden diversas y muy importantes restricciones en cuanto a fondos de origen público.

En términos generales, estas regulaciones buscan excluir expresamente tanto las contribuciones de fuentes de financiamiento que, aunque de origen legítimo o lícito para otros efectos legales, son susceptibles de desvirtuar o distorsionar la naturaleza o atributos de la contienda político-electoral, sea por plantear el riesgo de interferencias externas (y, bajo ciertas lógicas de pensamiento, contrarias a los intereses nacionales, como las de origen extranjero), de injerencia indebida de poderes estatales o autoridades públicas, de corruptelas o tráfico de influencias (como las de empresas concesionarias de bienes o servicios públicos), de intereses de grupos creados y muy específicos (como los de iglesias o ministros de cualquier culto) capaces de atentar contra principios políticos básicos (como la laicidad del Estado) como aquellas de fuentes notoriamente ilícitas y, como ya se ha insistido, susceptibles de agudizar los problemas de credibilidad y legitimidad del orden político en su conjunto, como las procedentes del narcotráfico o el crimen organizado.

Al identificar y agrupar las fuentes de financiamiento que están expresamente prohibidas en los 14 países donde se constató la existencia de disposiciones legales expresas en este sentido (ver cuadro 10) se ha encontrado que las más usuales corresponden a cuatro categorías: las de origen extranjero (presentes en 14 casos), las de

entidades públicas en cualquiera de sus niveles y modalidades (11 casos), las de empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos (10 casos) y las de carácter anónimo (también 10 casos), aunque en once de estos países las prohibiciones comprenden también otras fuentes específicas (como las empresas dedicadas a juegos de azar o las asociaciones religiosas de cualquier tipo) pero con un menor nivel de incidencia general. Curiosamente, en tres países, Bolivia, Ecuador y República Dominicana, están expresamente prohibidas las contribuciones o donaciones de cualquier actividad u origen ilícito, lo que seguramente también es sancionado en el resto de los países, aunque no esté consignado explícitamente en la legislación electoral.

Una panorámica por país sobre la presencia de las cuatro fuentes más vedadas, nos muestra que hay cinco países donde la prohibición aplica para todas ellas: Argentina y Honduras donde también se prohíben las contribuciones de empresas dedicadas a juegos de azar; Brasil, donde se extiende a los gremios empresariales y sindicales y a las asociaciones sin fines de lucro que reciban fondos del extranjero; México, donde se excluyen las contribuciones de empresas nacionales de carácter mercantil, las de personas que vivan o trabajen en el extranjero y las de ministros de culto y asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta y por último Venezuela.

En otro grupo de seis países, las restricciones se aplican a tres de las principales fuentes identificadas: Bolivia, donde no se incluye a las empresas contratistas o concesionarias del Estado, pero sí a las asociaciones religiosas, a las organizaciones no gubernamentales y a cualquiera de origen ilícito; Chile, donde se incluye a todas las personas jurídicas, públicas o privadas que no persigan fines de lucro, pero no prohíbe del todo las de carácter anónimo; Nicaragua, donde no figuran las empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos; Paraguay, donde no están comprendidas las de carácter anónimo, pero sí, como en Brasil, las de gremios empresariales o sindicales y las de empresas dedicadas a juegos de azar; Perú, donde tampoco abarca las empresas contratistas del Estado, aun-

**Cuadro núm. 10**  
**Fuentes de financiamiento expresamente prohibidas**

País	Extranjeras	Anónimas	Dependencias públicas	Contratistas / concesionarios	Otras
Argentina	x	x	x	x	Juegos de azar
Bolivia	x	x	x	-	Asociaciones religiosas; ONG; Origen ilícito
Brasil	x	x	x	x	Gremios empresariales y sindicales; asociaciones sin fines de lucro que reciban fondos del extranjero
Chile	x		x	x	Otras personas jurídicas que no persigan fines de lucro
Costa Rica	x	-	-	-	
Ecuador	x	-	-	x	Instituciones financieras; origen ilícito
Guatemala	x	x			
Honduras	x	x	x	x	Juegos de azar
México	x	x	x	x	Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta. Las empresas mexicanas de carácter mercantil
Nicaragua	x	x	x	-	-
Paraguay	x	-	x	x	Gremios patronales o sindicales; juegos de azar.
Perú	x	x	x		Asociaciones religiosas
Puerto Rico	-	x	x	x	Se prohíben las aportaciones de cualquier persona moral
República Dominicana	x	-	-	x	Origen ilícito
Venezuela	x	x	x	x	

que sí a cualquiera de propiedad o con participación estatal y a las de confesiones religiosas de cualquier denominación y; Puerto Rico, donde no están prohibidas las procedentes del extranjero. Puerto Rico se distingue por ser el único país de la región donde están prohibidas las donaciones o contribuciones de todo tipo de personas jurídicas o morales, es decir, sólo se permiten las de personas físicas o naturales.

Ecuador y República Dominicana no sólo tienen en común el

rasgo de que están vedadas dos de las cuatro fuentes principales: las del extranjero y las de concesionarias del sector público o privado, sino además que ambos prohíben expresamente, como ya se mencionó, las contribuciones originadas por cualquier actividad u origen ilícito. En Ecuador también se prohíben las provenientes de instituciones financieras. En Guatemala, al incluir recientemente las prohibiciones en esta materia se decidió sólo aplicarlas a las contribuciones del extranjero y a las anónimas. Por último, en Costa Rica

sólo se prohíben las contribuciones del exterior.

### Contribuciones del extranjero

La política entendida en su más amplia acepción y, en consecuencia, todas las actividades relativas a la formación, ejercicio y renovación del poder político y a las funciones de gobierno, constituyen un anclaje privilegiado, y probablemente el más importante, de las nociones clásicas de soberanía (nacional/popular) que, casi por definición, excluyen y rechazan cualquier tentativa de injerencia o sujeción externa.

Además de que casi toda doctrina clásica sobre la soberanía concibe a los asuntos políticos internos de un país como un campo de opinión y actuación reservado a sus nacionales, América Latina ha sido una región que históricamente ha padecido reiteradas experiencias de presión, injerencia y dominación externa. Bajo esta doble lógica, no es extraño que la prohibición de contribuciones o donaciones procedentes del extranjero —interpretadas usualmente como contrarias o, por lo menos, alternas a los intereses nacionales— para efectos político-electorales sea la más extendida en la región, al figurar expresamente en las legislaciones de 14 de los 15 países que imponen restricciones al origen del financiamiento.

Lo anterior a pesar de que, por procesos y tendencias de sobra conocidos, en los últimos años se hayan registrado importantes debates y reformulaciones sobre las nociones dominantes de soberanía y que, en último análisis han reducido y acotado de manera sensible los espacios de maniobra de que disponen la mayoría de los estados del mundo, en especial los de menor grado de desarrollo, para diseñar políticas y tomar decisiones esenciales para el desarrollo o bienestar de sus poblaciones de manera soberana (independiente, *ergo*, libre de presiones, interferencias o imposiciones externas).

De los 14 países en los que se prohíben las contribuciones provenientes del extranjero, en siete las disposiciones legales no admiten taxativas: Brasil, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. En los otros siete presentan las siguientes particularidades: en Argentina se permiten las donaciones de extranjeros residen-

tes en el país; en Bolivia se permiten las contribuciones del extranjero siempre y cuando se destinen a actividades de asistencia técnica y capacitación; en Chile pueden hacer aportaciones los extranjeros habilitados para ejercer el derecho al sufragio en el país; en Costa Rica se permiten si sus objetivos son de formación, capacitación o investigación; en Guatemala se exceptúan las provenientes de fundaciones o entidades académicas destinadas a actividades de formación, las cuales deben reportarse a la autoridad electoral dentro de los 30 días siguientes a su recepción; en Nicaragua la prohibición sólo aplica a las procedentes de instituciones estatales o mixtas extranjeras, y; en Perú sólo se prohíben explícitamente las de partidos políticos y agencias del extranjero, salvo cuando sus aportes estén destinados a actividades de formación, capacitación e investigación, por lo que esta doble excepción las convierte en las más flexibles de esta categoría.

### De dependencias o empresas públicas

Las prohibiciones que se imponen a las contribuciones o donaciones —en dinero o en especie— por parte de dependencias, empresas o funcionarios públicos, incluyendo en ocasiones tanto las que puedan ser impuestas de manera forzada como las que se materializan a través de “servicios voluntarios” en horarios de trabajo (todo ello sin considerar las prohibiciones que suelen imponerse a los funcionarios públicos y representantes populares para participar en actividades de proselitismo o propaganda partidista, especialmente en periodos de campaña), si bien tienen como propósito fundamental evitar que el ejercicio de un cargo público y las prerrogativas inherentes a él (recursos financieros, materiales o humanos) sean utilizados de manera indebida e ilegítima para fines partidistas o electorales también, y en consecuencia, busca impedir el desvío o malversación de fondos públicos asignados a otras actividades.

La historia de muchos países de América Latina está plagada de experiencias sobre el uso discrecional y arbitrario de fondos públicos como instrumento privilegiado de control político, sobre todo para recompensar (o comprar) adhesiones y lealtades. También ha sido práctica frecuente imponer cuotas partidistas obligatorias a los



funcionarios públicos designados por dirigentes o cuadros afines al partido en el poder, práctica que debe distinguirse de las cuotas que algunos partidos suelen imponer a sus militantes o afiliados, incluyendo especialmente a sus legisladores, que en muchos casos suele ser una de sus principales fuentes de financiamiento.

Lo anterior sin pasar por alto que, en ocasiones, la imposición de contribuciones forzadas no ha sido una práctica privativa del sector público y, por lo tanto, las restricciones se extienden al campo de la iniciativa privada. Sin duda, este tipo de experiencias y la necesidad de prevenir que se obtenga una ventaja ilegítima a partir del acceso y empleo de fondos públicos en términos de la contienda electoral, han llevado a que en once países –incluyendo a Chile y Perú que muy recientemente adoptaron disposiciones al respecto– se prohíban –y, en su caso, se sancionen al margen de cualquier otra responsabilidad penal– las contribuciones o donaciones de esta naturaleza.

En algunos casos, las disposiciones en este sentido suelen ser exhaustivas y detalladas. En Argentina, por ejemplo, se precisa que las prohibiciones comprenden las contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales interestatales, binacionales o multilaterales, municipales o de la ciudad de Buenos Aires, pero también las de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, esto es, las restricciones alcanzan eventuales aportaciones forzadas tanto de dependencias o empresas públicas como privadas.

De manera análoga, en Paraguay las prohibiciones no sólo comprenden expresamente las contribuciones o donaciones de entidades autárquicas o descentralizadas nacionales, departamentales o municipales o de empresas estatales, sino también las de personas que se encuentren en condición de subordinación administrativa o de relación de dependencia, cuando se realicen a través de organismos oficiales o por deducciones del salario en las plantillas de sueldos.

En Puerto Rico se les concede especial énfasis y precisión a las prohibiciones que pesan sobre las contribuciones por parte de empleados públicos. La legislación dispone, por una parte, que ninguna

persona puede solicitar o recibir de un funcionario o empleado del gobierno o de cualquiera de sus agencias, una contribución o servicio en beneficio de algún candidato o partido político, mientras esté desempeñando funciones oficiales de su cargo o se encuentre en su edificio o área de trabajo. Por la otra, prescribe que ningún funcionario o empleado puede ejercer coerción o tratar de hacerlo, de manera directa o indirecta, ordenando o aconsejando a otro funcionario o empleado a pagar, prestar o contribuir con parte de su sueldo o con cualquier otra cosa de valor, a la campaña política de cualquier partido, comité independiente de electores o candidato.

### **Contratistas o concesionarios del sector público**

El sentido de estas restricciones tiene una lógica muy clara: el espacio natural de interacción que se establece y desarrolla, a partir de una relación contractual, entre las dependencias u organismos públicos competentes y las empresas mercantiles que son contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos, puede llegar a trascender el estricto plano profesional o laboral y derivar en prácticas ilícitas, o al menos ilegítimas, como la compra o intercambio de favores y tráfico de influencias, susceptibles de expresarse en el ámbito del financiamiento político, partidista y electoral.

Así, previendo que el otorgamiento o la renovación de un contrato o una concesión podría ser condicionado a una determinada contribución política o de que, de *motu proprio*, una empresa mercantil decidiera respaldar financieramente a un candidato o al partido (sobre todo al que está en el poder) como una vía para acceder o preservar un contrato, 10 países imponen prohibiciones expresas en esta materia: Argentina, Brasil, Chile (de manera parcial, como se precisa más adelante), Ecuador, Honduras, México (donde la prohibición abarca a todas las empresas de carácter mercantil, no sólo a las concesionarias o contratistas del Estado), Paraguay, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela.

En este sentido son especialmente exhaustivas y detalladas las prohibiciones que impone la legislación de Puerto Rico al comprender a cualquier persona natural o jurídica que esté en proceso de

concesión de permisos o franquicias, de adjudicación o de otorgamiento de uno o más contratos de compra y venta de inmuebles; de prestación de servicios, de materiales; de alquiler de terrenos, edificios, equipo o de construcción de obra pública con el Estado, sus agencias públicas o sus municipios o que esté sujeto a la reglamentación de alguno de éstos. En complemento, prohíbe a los alcaldes, funcionarios electos, jefes de agencia pública y, en general, a cualquier funcionario o empleado del Estado implicado y con poder de adjudicación en el proceso de concesión de permisos o franquicias o de adjudicación u otorgamiento de alguno de esos contratos, solicitar contribuciones a las personas naturales o jurídicas que se encuentren pendientes de su determinación o adjudicación.

Es interesante destacar el caso de Chile, ya que la ley prohíbe los aportes a las campañas de cualquier empresa contratista de obras, bienes o servicios (o en proceso de concurso para licitación), pero únicamente en aquellos casos en que los montos de sus contratos con el Estado representen un porcentaje superior a 40% del total de su facturación anual en el respectivo calendario o en alguno de los dos precedentes. Además, hace extensiva la prohibición a cualquier persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, pero también únicamente en los casos en que esas subvenciones o aportes representen más de 15% de sus ingresos en cualquiera de los últimos dos años.

### **Contribuciones anónimas**

Sin duda, la vía más amplia y expedita para que puedan fluir hacia las arcas partidistas, y hacia los fondos para gastos de campaña recursos capaces de contravenir otras regulaciones sobre el origen o monto del financiamiento, y en especial los de procedencia dudosa o claramente ilegal, es la de las contribuciones de carácter anónimo, es decir, aquellas sobre las que no se exige llevar un registro documentado y preciso sobre la identidad del donante, el monto y, en algunos casos, la fecha de ejecución y su destino.

Evidentemente, el anonimato puede conspirar también contra los principios de certidumbre y transparencia en la fiscalización so-

bre el origen del financiamiento político-electoral, contra el legítimo derecho que puede reivindicar (reconocido expresamente en algunos países) los electores de saber qué corporaciones, grupos o personas están financiando a los distintos partidos y candidatos; y, eventualmente, contra los límites impuestos al monto de las contribuciones que pueden efectuar las personas físicas o morales, es decir, contra regulaciones relativas al origen, monto, transparencia o equidad.

A pesar de que puede parecer relativamente sencillo coincidir en lo deseable que resulta prohibir o limitar a montos muy bajos (simbólicos) las donaciones anónimas, hay que considerar que en algunos casos, y a la luz de otros valores o prácticas sociales dominantes o incluso de factores específicos, una iniciativa de esta naturaleza puede no sólo generar reticencias que dificulten su concreción, sino incluso ciertos efectos contraproducentes al momento de su aplicación. Piénsese, por ejemplo, en sociedades signadas por fuertes antagonismos políticos o conflictos donde la revelación de la identidad y el monto de las contribuciones puede ser motivo de represalias políticas o de acciones delictivas en contra de los emisores o de los receptores de las donaciones.

En todo caso, es posible sostener que si bien el óptimo consiste en conjugar los principios de transparencia en la rendición de cuentas para efectos de control administrativo, por un lado, y de derecho a la información del electorado, por el otro, frente a circunstancias excepcionales se podrían diferenciar y disociar esos dos componentes para considerar objeciones específicas como las señaladas.

Para el universo de 15 países que cuentan con restricciones sobre las fuentes de financiamiento, encontramos que en 10 de ellos se incluyen expresamente las contribuciones o donaciones de carácter anónimo. Sin embargo, mientras en cinco de ellos –Argentina, Brasil, Guatemala, México y Venezuela– la prohibición no comprende taxativa alguna; en los otros cinco admiten algunas excepciones: en Bolivia, Honduras y Nicaragua se permiten las donaciones anónimas en colectas públicas, en Perú la ley dispone que las contribuciones por actividades proselitistas en las que no se pueda identificar a



los donantes no pueden exceder de 30 unidades tributarias (93 mil soles o alrededor de 25 mil dólares considerando los valores vigentes a finales de 2003); mientras que en Puerto Rico están sujetas a un doble límite: de 50 dólares por contribución en lo individual y, conforme a la reciente reforma legal, de hasta 600 mil dólares en su conjunto para efectos de la operación del fondo estatal para financiar actividades de campaña.

Aunque en rigor no corresponde a esta categoría, el caso chileno merece una mención especial ya que la ley contiene disposiciones expresas sobre las contribuciones anónimas, pero no todas ellas en sentido restrictivo como suele ser lo habitual. De acuerdo con su monto, la ley distingue entre aportes anónimos, aquellos cuyo importe no sea superior a 20 unidades de fomento (equivalentes a alrededor de 342 mil pesos, considerando la cotización de la unidad en aproximadamente 17,140 pesos a principios de septiembre de 2004 o a 550 dólares conforme a un tipo de cambio de 622.50 pesos por dólar); aportes reservados, cuyo importe no supere las 600 unidades de fomento (casi 10.3 millones de pesos o 16,520 dólares) para un candidato o las tres mil unidades (51.4 millones de pesos o 82,600 dólares) para un partido o el conjunto de sus candidatos; y, aportes públicos, cuando excedan los límites impuestos a las contribuciones reservadas.

### RESTRICCIONES EN CUANTO A LOS MONTOS DE LAS CONTRIBUCIONES

Las restricciones o prohibiciones relativas al monto de las contribuciones también buscan satisfacer varios cometidos. Uno primigenio y muy importante es el de evitar una concentración del financiamiento partidista y electoral en unas pocas manos y en intereses creados que pongan en riesgo la obligada y necesaria independencia de partidos y candidatos al impedir que las corporaciones, grupos o individuos con mayor poder económico encuentren la puerta abierta para “adquirir” por esa vía una influencia indebida en los procesos de toma de decisiones de gobernantes o legisladores, o por lo

menos, de estar en mejores condiciones de “acceder” o ejercer algún tipo de influencia a través de sus aportaciones. Casi como complemento obligado, se busca diversificar las fuentes de financiamiento privado, esto es, procurar que los partidos se preocupen y ocupen de atraer un número cada vez mayor de simpatizantes y de traducir su adhesión programática o simbólica en apoyos monetarios.

En este sentido, si bien en 12 países existen disposiciones relativas a la imposición de límites a los montos de las contribuciones, es conveniente precisar que en el caso de Colombia, a pesar de estar previstas en la Constitución, éstas son de carácter facultativo y no han sido reglamentadas hasta la fecha, aunque el hecho de que hayan sido ratificadas en la reciente reforma constitucional puede eventualmente propiciar su reglamentación en un corto plazo. En consecuencia, el universo de países con regulaciones efectivas se reduce a 11: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Puerto Rico, conforme a parámetros y bajo términos diferenciados, tal como se aprecia en el cuadro 11.

En cuatro casos, Argentina, Chile, Guatemala y Ecuador, los límites de las contribuciones se determinan en función de los topes establecidos a los gastos que se pueden efectuar en las actividades de campaña (ver el capítulo siguiente), aunque en Argentina también se impone un límite al volumen total de las contribuciones privadas. En efecto, la legislación argentina dispone, por una parte, que las contribuciones de personas jurídicas no pueden ser superiores a 1% de los topes de gastos autorizados y las de las personas físicas mayores a 0.5% de esos mismos techos. De acuerdo con la ley sobre financiamiento aprobada en 2002, el tope de gastos por distrito electoral es de un peso por elector registrado, aunque en ningún distrito debe ser inferior a los 500 mil pesos argentinos (alrededor de 178 mil dólares, considerando un tipo de cambio de 2.80 pesos por dólar).

Sobre esa base, para efectos de la elección presidencial de 2003, el tope de gastos se ubicó en alrededor de 28.3 millones de pesos (10.1 millones de dólares), ya que si bien el total de electores inscritos a nivel

**Cuadro núm. 11**  
**Límites al monto de las contribuciones privadas**

<b>País</b>	<b>Términos de referencia</b>	<b>Características específicas</b>
Argentina	Las restricciones se refieren a las contribuciones para financiar gastos de campaña. Se imponen límites a las contribuciones en lo individual y también de manera agregada o global.	Las contribuciones de personas físicas no pueden ser superiores al 1% y las de personas morales a 0.5% de los límites fijados para los gastos de campaña. Además, un partido y sus candidatos en conjunto no pueden recibir aportaciones por un monto mayor a la diferencia entre el límite de gastos y el financiamiento público para actividades de campaña.
Bolivia	El límite a las contribuciones de personas físicas o morales se determina en función del presupuesto anual que libremente determine cada partido político y no conforme a un parámetro general.	Ninguna contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto anual que cada partido político le reporte a la autoridad electoral.
Brasil	Se limitan las contribuciones en lo individual y de manera diferenciada entre periodos ordinarios y años electorales.	En años no electorales, los límites se calculan sobre la base de la aportación estatal al fondo partidista y se limitan a un máximo de 0.2% tratándose de contribuciones a órganos partidistas al nivel nacional y de 0.02% si se destinan a órganos del ámbito local o municipal. En años electorales, los límites se determinan de acuerdo con los ingresos brutos declarados por los contribuyentes el año previo a las elecciones. Las personas físicas pueden realizar donaciones hasta por un 10% de los rendimientos declarados el año anterior y las personas morales hasta por el 2% de sus rendimientos declarados.
Chile	En rigor, no se limita el monto de las contribuciones individuales. Tienen un estatus distinto (anónimo, reservado o público) dependiendo del monto. El referente es anual.	Para que una contribución tenga carácter anónimo debe ser inferior a 20 unidades de fomento. Además, ningún partido o candidato puede recibir aportaciones anónimas superiores al 20% del límite que se haya impuesto a los gastos de campaña. Para que una contribución tenga carácter reservado no debe exceder 600 unidades de fomento si se destina a un sólo candidato o a las 3 mil unidades si se beneficia a un partido político o conjunto de sus candidatos, pero tampoco puede representar más de 10% del total de gastos fijados para un candidato o partido. Cualquier contribución que exceda estos montos tiene carácter público.
Costa Rica	Los límites se aplican anualmente y tienen como referencia el valor y evolución del salario mínimo mensual.	Las contribuciones de personas físicas y morales por igual pueden ascender a un máximo de 45 veces el salario mínimo mensual por año, pero la ley permite que las contribuciones se puedan acumular a lo largo de un periodo de gobierno (cuatro años).
Ecuador	Las restricciones se aplican a las contribuciones para financiar gastos de campaña.	El límite a las contribuciones de personas físicas o morales puede ascender hasta un máximo equivalente a 10% del tope de gastos de campaña autorizado para cada uno de los cargos electivos.
Guatemala	Las restricciones se aplican a las contribuciones para financiar gastos de campaña.	Ninguna persona natural o jurídica puede hacer aportaciones que rebasen el 10% del límite de gastos de campaña.

## REGULACIONES SOBRE EL ORIGEN Y EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

País	Términos de referencia	Características específicas
México	Los límites se aplican anualmente y se determinan de acuerdo con el monto total del financiamiento público que reciben todos los partidos. Sobre esta base, existe un tope global y dos específicos.	Por mandato constitucional, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, por lo tanto, ningún partido puede recibir contribuciones privadas por un monto superior al de su financiamiento público (límite global). Por otra parte, los límites específicos se refieren exclusivamente a las contribuciones de simpatizantes: ningún partido puede recibir aportaciones superiores al 10% del monto total del financiamiento público para todos los partidos por concepto de actividades ordinarias y el límite para la aportación de cualquier persona física o moral es de 0.05% de ese mismo total del financiamiento público.
Paraguay	Los límites se aplican anualmente y tienen como referencia el valor del salario mínimo diario.	El límite para las contribuciones de personas físicas y morales por igual es por el equivalente a 5 mil salarios mínimos diarios.
Perú	Los límites se aplican anualmente y tienen como referente un máximo de unidades tributarias.	Los límites se aplican por igual a las personas naturales y jurídicas y son por un monto equivalente a sesenta unidades tributarias al año.
Puerto Rico	Los límites son anuales y sólo se permiten aportaciones de personas físicas.	El límite máximo para un contribuyente es de 5 mil dólares anuales, aunque el monto destinado a un sólo candidato a gobernador no puede exceder 2,500 dólares, ni los mil dólares tratándose de un candidato a cualquier otro cargo. Es ilegal acumular contribuciones para otros años.

nacional era de poco menos de 25.5 millones, en 12 de las 23 provincias (distritos) el número de electores era inferior a los 500 mil electores y, por lo tanto, resultaba procedente aplicar el criterio de base mínima (500 mil pesos) previsto por la ley. Así, el límite de las contribuciones de personas jurídicas para efectos de las campañas presidenciales habría sido del orden de 283 mil pesos (101 mil dólares, equivalentes a 1% del límite) y para las personas físicas de la mitad de esa cantidad: 142, 500 pesos o 50,500 dólares (equivalentes a 0.5% del límite).

Por otra parte, la ley dispone que un partido y sus candidatos en conjunto no pueden recibir aportaciones privadas para efectos de campaña por un monto mayor a la diferencia entre el tope de gastos y el subsidio estatal para gastos de campaña. Esto significa que sí, por ejemplo, un partido recibe un subsidio estatal para campañas de 15 millones de pesos, sus contribuciones privadas no podrían ser superiores, tomando los mismos datos de 2003, a 13.3 millones de pesos, equivalentes a la diferencia entre el tope de gastos (28.3 millones) y el subsidio estatal (15 millones).

En Chile, la ley más que limitar de manera directa y categórica el monto de las contribuciones procedentes de una misma fuente, lo

que hace es conferirles un status legal distinto en función de su monto. Así tenemos que para que una contribución pueda ser considerada de carácter anónimo debe ser, como ya se ha indicado, inferior a las 20 unidades de fomento. Además, dispone que ningún partido o candidato pueden recibir aportaciones anónimas superiores a 20% del límite que se haya impuesto a los gastos de campaña, es decir, en este caso también les impone un tope global. Para que una contribución pueda ser reservada (término que se refiere tanto a la identidad del donante como a la del destinatario o destinatarios), no debe exceder las 600 unidades de fomento si se dirige a un solo candidato o las tres mil unidades si beneficia a un partido político o a un conjunto de sus candidatos, ni tampoco representar más de 10% del total de gastos fijados para un candidato o partido. Si excede cualquiera de estos montos o porcentajes, la contribución tiene carácter público.

En Guatemala la disposición que limita el monto de las contribuciones fue incorporada como parte de la reforma electoral aprobada en abril de 2004 y prescribe que ninguna persona natural o jurídica puede hacer aportaciones que rebasen el 10% del límite de

Cuadro núm. 12

Partido	Actividades ordinarias permanentes	Actividades de campaña	Actividades específicas	Total	Estimación en USD
Partido Acción Nacional (PAN) <sup>2</sup>	641'132	641'132	10'979	1'293,243	123,166
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	714'168	714'168	3'723	1'432,059	136,387
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	282'852	282'852	1'242	566,946	53,995
Partido del Trabajo (PT)	142'868	142'868	4'677	290,413	27,658
Partido Verde Ecologista de México(PVEM)	182'541	182'541	552	365,634	34,822
Convergencia(CD)	117'654	117'654	8'528	243,836	23,222
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	101'662	101'662	6'783	210,107	20,010
Partido Alianza Social(PAS)	101'662	101'662	3'020	206,344	19,652
Partido Liberal Mexicano (PLM)	45'691	45'691	—	91,382	8,703
México Posible (MP)	45'691	45'691	—	91,382	8,703
Fuerza Ciudadana (FC)	45'691	45'691	—	91,382	8,703
<b>Total</b>	<b>2'421,612</b>	<b>2'421,612</b>	<b>39'504</b>	<b>4'882,728</b>	<b>465,021</b>

gastos de campaña. Tanto el límite a las contribuciones como a los gastos de campaña se aplicarán por vez primera hasta las elecciones generales de 2007. También en Ecuador las contribuciones privadas (sean de personas físicas o morales) pueden ascender hasta un máximo equivalente a 10% del tope de gastos de campaña autorizados para cada uno de los cargos electivos, lo que evidentemente significa que se pueden hacer aportaciones para todos y cada uno de los cargos en disputa. Si se toma en cuenta que el tope de gastos para la elección presidencial de octubre de 2002 se fijó en 1'139,882 dólares, resulta que el límite para las contribuciones privadas para efectos de esa elección fue del orden de poco menos de 114 mil dólares.

En Costa Rica y Paraguay el límite toma como referencia el valor —y la evolución— del salario mínimo mensual. En Costa Rica las con-

tribuciones de personas físicas y morales por igual pueden ascender a un máximo de 45 veces el salario mínimo mensual por año, aunque la ley permite que las contribuciones se puedan acumular a lo largo de un periodo de gobierno (cuatro años). De esta forma, si el salario mínimo mensual se ubica, en septiembre de 2004, en alrededor de 1,638 colones (cerca de 187 dólares a un tipo de cambio de 8.75 colones por dólar) el límite anual sería del orden de 73,710 colones (8,425 dólares), aunque un acumulado para año electoral podría llegar a cerca de 34 mil dólares.

En Paraguay el límite para las contribuciones de personas físicas y morales es por el equivalente a cinco mil salarios mínimos diarios. Para septiembre de 2004 el valor del salario mínimo diario se ubicaba alrededor de los 32,415 guaraníes (poco menos de 5.5 dólares a un tipo de cambio de 5,910 guaraníes por dólar). Consecuentemen-

2. Sólo los primeros seis partidos que aparecen en la lista obtuvieron el 2% de la votación requerida para conservar su registro y seguirse beneficiando del FPD. Los cinco restantes no alcanzaron el umbral y, consecuentemente, perdieron su registro, pero recibieron el total del subsidio para actividades de campaña y la parte proporcional del destinado a actividades ordinarias.

te, el tope a las donaciones políticas era del orden de los 27,420 dólares al año. También en Perú el límite se mantiene por igual a personas físicas y morales y asciende al equivalente de 60 unidades tributarias al año (alrededor de 51,650 dólares, considerando el valor de la unidad y el tipo de cambio vigentes a finales de 2003).

En Brasil la ley distingue entre los límites para contribuciones a los partidos en periodos ordinarios y en periodos electorales. En el primer caso, se calculan sobre la base de la aportación estatal al fondo partidista y se limitan a un máximo de 0.2% tratándose de órganos partidistas al nivel nacional y de 0.02% si se destinan a órganos del ámbito local o municipal. En el otro, las contribuciones privadas están condicionadas a que los partidos registren a los comités responsables de las finanzas de campaña, pero los límites que se contemplan tienen que ver con los ingresos brutos declarados por los contribuyentes el año previo a las elecciones, es decir, con las capacidades financieras de los donantes. Así, las personas físicas pueden realizar donaciones en dinero o en especie por un monto equivalente hasta 10% de los rendimientos brutos declarados el año anterior, en tanto que para las personas morales el límite se establece en el equivalente a 2% de su declaración.

La legislación electoral mexicana también impone, como la nueva legislación argentina, una doble restricción a los montos de las contribuciones privadas. De una parte, el volumen total de recursos captados de fuentes privadas está sujeto a un tope global y a dos específicos. El global se sustenta en el mandato constitucional que, a propósito del financiamiento de partidos y campañas, determina que la ley debe garantizar que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, es decir, en la composición de todos los fondos que tengan a su disposición los partidos, los de carácter público deben ser mayores en términos absolutos (50% más uno) a los procedentes de las otras cuatro fuentes privadas reguladas por la ley (cuotas de militantes y aportaciones de sus organizaciones sociales, contribuciones de simpatizantes, rendimientos financieros y derivados de actividades promocionales).

Para traducir esta disposición en cifras reales, en el cuadro 12 se indica el monto total del financiamiento público anual que recibiría cada uno de los 11 partidos que contendrían en las elecciones legislativas de 2003 por concepto de actividades ordinarias y gastos de campaña, en el entendido de que los recursos de origen privado que podrían recaudar no deberían ser mayores a los fondos públicos que cada uno de ellos recibiría. La estimación en dólares considera una tasa de cambio de 10.5 pesos por dólar.

Los límites específicos se refieren exclusivamente a las contribuciones en dinero o especie de simpatizantes, es decir, personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, y se expresan en una doble vertiente. En primer lugar, ningún partido puede recibir contribuciones anuales superiores a 10% del monto total del financiamiento público que corresponda a *todos* los partidos por actividades ordinarias. Es decir, el primer límite específico que se impone guarda relación con el monto total del subsidio que reciban todos los partidos por concepto de actividades ordinarias, el cual se determina y ajusta anualmente. Para el año 2003, el monto total del subsidio público por este concepto ascendió a poco más de 2,421 millones de pesos (alrededor de 230.6 millones de dólares). Por lo tanto, ningún partido puede tener ingresos anuales durante 2003 por concepto de contribuciones de simpatizantes por encima de los 241 millones de pesos (alrededor de 23 millones de dólares).

En segundo lugar, y también tomando como referencia el monto total del subsidio que reciben *todos* los partidos por concepto de actividades ordinarias, se limita la suma de las aportaciones en dinero que puede efectuar cada persona física o moral facultada para ello a un monto anual equivalente a 0.05% de ese subsidio público, por lo tanto, para 2003 el límite se ubicaría alrededor de 12 millones de pesos (1.2 millones de dólares).

En el caso de Puerto Rico donde, como ya se ha mencionado, sólo se permiten las contribuciones por parte de personas físicas, se les impone un límite máximo de cinco mil dólares anuales, aunque las aportaciones para un candidato a gobernador en lo particular no pueden exceder los 2,500 dólares, ni las contribuciones individuales

a cualquier candidato a otro cargo pueden ser mayores a los mil dólares. De acuerdo con la ley, es ilegal acumular contribuciones para años posteriores. En este contexto, vale la pena reiterar que también las contribuciones anónimas están sujetas a una doble restricción: en lo individual a un máximo de 50 dólares, pero acumuladas y para efectos de la operación del fondo estatal de compensación para actividades de campaña a un máximo de 600 mil dólares.

Finalmente, a la luz de las referencias precedentes, el caso boliviano resulta el más *sui generis*, ya que la ley prescribe que ninguna

contribución individual puede exceder el 10% del presupuesto que anualmente elabore y reporte a la autoridad electoral cada organización política, con lo cual no sólo las aportaciones de una sola persona física o moral pueden alcanzar una magnitud importante (10% de los ingresos previstos), sino que además los partidos tienen gran libertad para determinar el volumen total de los ingresos que pueden recabar.